

hat. In diesem Fall ist es der Ukraine immerhin gelungen, den IGH wegen der Zustimmung, die Russland für Fragen der Interpretation unter der Genozidkonvention erteilt hat, einzubeziehen, aber solche zuständigkeitsbezogenen Hilfskonstruktionen sind nur begrenzt belastbar und erlauben es nicht, die eigentlich maßgeblichen Rechtsfragen klarzustellen und zu beantworten. Zweitens gibt es die Möglichkeit, dass ein Amtsträger sich persönlich strafrechtlich vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) für internationale Straftaten zu verantworten hat. Allerdings besteht für den Straftatbestand des Angriffskrieges – den Tatbestand, der Wladimir Putin als Präsidenten Russlands am einfachsten zuzurechnen ist – die Zuständigkeit des IStGH nur, wenn entweder der UN-Sicherheitsrat den Fall an das Gericht verweist oder der Staat, dessen Amtsinhaber verfolgt werden soll, zugestimmt hat. Da Russland nicht Partei des IStGH ist und deshalb keine Zustimmung erfolgt ist und zudem im UN-Sicherheitsrat über ein Veto verfügt, stehen die Aussichten für eine strafrechtliche Verantwortlichkeit der russischen Führung eher schlecht.

Die Realität der bestehenden Ordnung internationalen Rechts: Der Machtkampf um unipolare oder multipolare Großmachtprärogativen

Die drei Grundpfeiler Roosevelt'scher Ordnungsvorstellungen weisen die internationale Rechtsordnung als eine liberale Ordnung aus, die ihren grundlegenden Prinzipien nach an konstitutionalistischen

Idealen ausgerichtet ist. Das Gewaltverbot, welches das System kollektiver Sicherheit flankieren soll, funktioniert nicht nur nicht. Ich werde unten ausführen, warum es effektiv eine Prärogative der Gewaltanwendung für entsprechend rechtlich privilegierte Großmächte begründet. Wer diese Prärogative im internationalen Recht ausüben darf und wie weit sie reicht, ist eine Frage, die im politischen Wettbewerb der Großmächte geklärt wird. Während nach 1990 die USA die einzige Macht war, die faktisch in der Lage war, die Prärogative für sich in Anspruch zu nehmen, sehen wir in der Gegenwart die Ambition Russlands und Chinas, selbst auch eine solche Macht auszuüben. Bei der Frage, ob die Rechtsordnung unipolar oder multipolar sein soll, geht es um den Kampf um prärogative Macht: wer sie ausüben darf und wie weit sie reicht. Dieser Kampf ist ein rein politischer Kampf, da das internationale Recht nur die Voraussetzungen für die Existenz prärogativer Macht schafft, deren Ausübungsmodalitäten aber ansonsten nicht bestimmt.

In seiner ursprünglich vorgesehenen Form setzt der UN-Sicherheitsrat ein kooperatives Verhältnis zwischen den P5-Großmächten voraus, das aber allgemein weder im Kalten Krieg noch in den letzten Jahrzehnten existierte. Nicht erstaunlich ist unter diesen Voraussetzungen, dass die Idee einer UN-Armee, die im Wesentlichen von den P5 gemäß mit den UN auszuhandelnden Verträgen aufgestellt werden sollte, nie realisiert wurde. Zudem bestand die Hoffnung, dass im Laufe der Zeit sich die allgemeine Jurisdiktion internationaler Gerichte, insbesondere des IGH, durchsetzen würden. Das ist aber, gerade in Hinblick auf die P5, eben nicht geschehen. Gerade die Mächte mit den höchsten Militärbudgets entziehen sich systematisch der gerichtlichen Verantwortung, indem sie

der Jurisdiktion internationaler Gerichte hinsichtlich Fragen, die Gewaltausübung betreffen, ihre Zustimmung verweigern. Das gilt auch für den Internationalen Strafgerichtshof: Weder die USA noch China oder Russland sind dem Statut von Rom beigetreten. Wenn man dann noch berücksichtigt, dass es gerade die P5 sind, deren privilegierter Status als Nuklearmacht durch den NPT-Vertrag festgeschrieben wurde, erkennt man ein zentrales Strukturmerkmal dieser Ordnung: Eine mit Atomwaffen ausgestattete Großmacht, die im UN-Sicherheitsrat ein Vetorecht hat und sich hinsichtlich Fragen der Gewaltanwendung keinem internationalen Gericht unterwirft, kann rechtlich praktisch nicht zur Verantwortung gezogen werden. Umgekehrt sind diese Staaten aber nicht einfach nur rechtlich nicht zur Verantwortung zu ziehende Machtphänomene, sondern das Rechtssystem selbst festigt ihre privilegierte Position, etwa im UN-Sicherheitsrat oder als Parteien des Atomwaffensperrvertrags (NPT). Sofern es um Gewaltanwendung geht, lässt sich im Zusammenhang mit solchen Mächten von einer Rechtsordnung sprechen, die diesen Mächten Prärogativen einräumt.

Die Idee der Prärogative oder von prärogativer Macht ist historisch aufs Engste verbunden mit der Souveränität des Monarchen, die ihm in einer zunehmend durch das Recht begrenzten Welt dennoch ein durch die Prärogative bezeichneten Raum für rechtlich nicht gebundenes Handeln lässt. Die Prärogative hat im konstitutionalistischen Denken konstruktiv eigentlich keinen Platz. Als Rechtsfigur taugt der Begriff aber, um ernsthafte Defizite einer Rechtsordnung kritisch auf den Punkt zu bringen. Wenn unter Prärogative die Macht verstanden wird, ohne rechtliche Autorisation und gegebenenfalls auch gegen ansonsten geltende Normen

nach eigenem Ermessen handeln zu können, ohne von der Rechtsordnung autoritativ sanktioniert werden zu können, erkennt das internationale Rechtssystem grundsätzlich die Prärogative der Gewaltanwendung von entsprechend rechtlich privilegierten Großmächten an.

Zur Illustration nur ein naheliegendes Beispiel: Wenn die USA nach dem 11. September 2001 nicht nur rechtswidrig Krieg gegen den Irak führen, sondern sich allgemein – im Übrigen auch heute noch – herausnehmen, im Rahmen von Drohnen- und Spezialoperationen unilateral auf dem Territorium anderer Staaten gegen deren Willen zu intervenieren, wann immer sie glauben Terroristen töten zu können, die von dem Heimatstaat nach Auffassung der Vereinigten Staaten nicht hinreichend verfolgt oder vielleicht sogar unterstützt werden, dann handelt die US-Regierung nicht nur völkerrechtswidrig, sondern macht sich prinzipiell auch nach internationalem Recht strafrechtlich verantwortlich, kann aber nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Gleiches gilt, wenn eine US-Regierung im Rahmen des Kampfes gegen Terror offiziell Maßnahmen institutionalisiert, die sie nur dem Namen nach nicht „Folter“ nennt, sondern in bester Orwell'scher Manier als „besondere Interrogationspraktiken“ bezeichnet.

Alle diese Maßnahmen wurden mit Hinweis auf nationale, aber auch globale Interessen gerechtfertigt (erst „Saddam Hussein hat ein geheimes Massenvernichtungswaffenprogramm“, dann später „the world is better off without Saddam Hussein“). Und es wurden auch rechtliche Rechtfertigungen geliefert, auch wenn kein unparteiisches, unabhängiges Gericht diese Rechtfertigungen für plausibel befunden hätte. Natürlich aber gab es kein internationales

Gericht, das Jurisdiktion über diese Fragen hätte beanspruchen können. Selbstverständlich wurden die Aktionen der USA im UN-Sicherheitsrat und in der Generalversammlung kritisch besprochen und zum Teil politisch verurteilt. Aber wegen des Vetos der USA konnte es keine Verurteilung im UN-Sicherheitsrat geben. In keinem Forum konnten die Handlungen der USA von der internationalen Rechtsordnung autoritativ als Rechtsverletzung festgestellt werden. Entsprechend gab es auch keine rechtliche Sanktion und die von den USA durch Gewaltanwendung geschaffene neue Situation wurde einfach als Ausgangspunkt für weitere Entwicklungen akzeptiert und hatte rechtlich keinerlei Konsequenzen. So funktioniert im internationalen Recht prärogative Macht.

Die Grenzen prärogativer Macht liegen dort, wo die strukturelle, nicht nur kontingente Unfähigkeit der Rechtsordnung, maßgebliche Verletzungen seiner Kernnormen zu sanktionieren, endet. Wie oben dargelegt, ist der Raum für prärogative Machtausübung gegeben für Staaten, auf die kumulativ die folgenden Bedingungen zutreffen: Sie haben ein Veto im UN-Sicherheitsrat, sind anerkannte Atomkräfte (idealerweise legitimiert im NPT-Vertrag) und unterliegen hinsichtlich der Gewaltanwendung keiner internationalen Gerichtsbarkeit, haben sich also weder dem IGH noch dem IntStGH unterworfen. Zurzeit sind es drei Staaten, die diese Bedingungen erfüllen: die USA, China und Russland.

Das lässt aber offen, wer prärogative Macht ausübt und wie weit sie reicht. Nach dem Kalten Krieg wurde die Ausübung prärogativer Macht weitgehend von den USA monopolisiert. Wenn heute von einem Wandel von einer unipolaren zu einer multipolaren Weltordnung gesprochen wird, geht es im Kern um neue Ansprüche von

Russland und China, selbst auch prärogative Macht auszuüben. Ob das gelingt, ist eine politische Frage.

Diese politische Frage wird einerseits durch das relative militärische und wirtschaftliche Gewicht der konkurrierenden Staaten bestimmt. Andererseits ist von Bedeutung, inwieweit es gelingt, andere Staaten davon zu überzeugen, durch Sanktionen und Waffenlieferungen die Ausübung prärogativer Macht zu vereiteln bzw. zum Scheitern zu bringen. Darum geht es gerade bei der Mobilisierung des Westens gegen Russlands Invasion in der Ukraine. Während die Mobilisierung des Westens bis jetzt zur Überraschung vieler erstaunlich gut gelingt, fällt noch etwas anderes auf: Es ist frappierend, dass es einen weitgehenden, in der oben erwähnten Resolution der Generalversammlung manifestierten Konsens in der Weltgemeinschaft hinsichtlich der Rechtswidrigkeit und Verdammungswürdigkeit russischer Aggression gibt. Aber einen entsprechenden Konsens hinsichtlich der Sanktionierung Russlands gibt es nicht. Waffenlieferungen an die Ukraine und wirtschaftliche Sanktionen werden fast ausschließlich vom Westen und von Staaten unter dem nuklearen Schutzschild der USA getragen. Grund dafür sind nicht nur wirtschaftliche Interessen und Abhängigkeiten. Von zentraler Bedeutung sind auch eine in der außerwestlichen Welt weit verbreitete Kritik westlicher Hypokrisie und der Vorwurf, mit verschiedenen Maßstäben zu messen.

Warum sollte man den eigenen Wirtschafts- und Handelsinteressen schaden, um Russland zu sanktionieren, wenn diejenigen, die Sanktionen verlangen, vorher selbst die Ordnung ebenso eklatant verletzt haben? Das Argument, dass es keine Äquivalenz gebe